

# KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA DALAM PENEGAKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA

Alum Petronella Simbolon\*

## *Abstract*

*Act Number 5 of 1999 concerning Prohibition of Monopoly Practices and Unfair Competition has enacted in 2000. To supervise the enactment of the Act, the Commission of Business Competition (KPPU) was established. KPPU is an independent institution. The member of KPPU are appointed by President with approval of legislature. In performing its duties, KPPU is responsible to President.*

*The Legal Status of the institution in performing both its duties and authority was clearly regulated in Article 35 and 36 of the Act. According to the Article 35 of the Act, the duties of the institution include performing the valuation of agreement resulting in monopoly practices and of whether or not there is dominant position abuse; providing government with recommendation and consideration in policies related to the monopoly practices and the unfair business competition; conducting investigation and/or inspection on the presumptive case of monopoly practices; inspecting the related proof instrument; deciding and stipulating whether or not there loss in one of the related business subject; informing the commission's stipulation to the business subject that violated the stipulation of the Act.*

**Kata Kunci:** KPPU, penegakan hukum, persaingan usaha.

## **A. Pendahuluan**

Negara Indonesia adalah negara yang sedang berkembang, dan salah satu ciri dari negara sedang berkembang adalah pembangunan di segala bidang. Arah dan kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemerintah pada dasarnya bertumpu pada Trilogi Pembangunan, dengan penekanan pada segi pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya disamping usaha mencapai laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi serta stabilitas nasional yang mantap.<sup>1</sup>

Pada tanggal 5 Maret 1999 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UULPM), yang efektif diberlakukan tanggal 5 September 2000. UULPM ini disusun untuk menerapkan aturan hukum dan memberikan perlindungan hukum yang sama bagi semua pelaku usaha di dalam upaya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat. UULPM ini memberikan jaminan kepastian hukum untuk lebih mendorong

---

\* Dosen Hukum Persaingan Usaha dan Hukum Perbankan pada Fakultas Hukum UNIKA St. Thomas Medan dan Kandidat Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

<sup>1</sup> Nindyo Pramono, 1997, *Sertifikasi Saham PT. Go Public dan Hukum Pasar Modal di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 1.

percepatan pembangunan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum, serta sebagai implementasi semangat dan jiwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Mewujudkan hal ini berbagai peraturan dibentuk karena UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan harus melalui pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan. Tujuan Hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai.<sup>2</sup>

Emmy Pangaribuan Simanjuntak menjelaskan bahwa persaingan dapat mendorong kearah peningkatan perekonomian, memungkinkan terciptanya kekuatan pasar yang tersebar, tidak dikuasai oleh satu golongan pelaku usaha tertentu. Hal itu akan membuka lapangan usaha yang lebih luas bagi perusahaan lain dan diharapkan akan membuka pertumbuhan usaha-usaha wira-swasta. Mempertahankan adanya persaingan sehat antara perusahaan-perusahaan juga berarti mempertahankan efisiensi.<sup>3</sup>

Pergerakan bisnis yang terjadi di masa lampau, sering mengabaikan masalah terbentuknya konsentrasi pasar atau monopoli sehingga memberikan pengaruh yang besar terhadap struktur dan iklim usaha di Indonesia. Salah satu diantaranya adalah miskinnya kesempatan perubahan dan terhambatnya mobilitas vertikal dan horizontal masyarakat. Hal ini menjadi bukti empiris yang menunjukkan hal yang disebutkan di atas misalnya, monopoli tepung terigu, kartel yang terbentuk di industri semen, terobosan untuk mem-

bentuk Mobil Nasional (Mobnas), instrumen tata niaga jeruk, cengkeh, dan sederetan pengalaman empiris yang lahir dari kebijakan ekonomi telah membentuk kemakmuran sekaligus kemelaratan.<sup>4</sup>

Pada dasarnya tidak selamanya atau tidak semua monopoli dilarang, terdapat monopoli yang diperbolehkan asal memenuhi kriteria tertentu. Kwik Kian Gie<sup>5</sup> menjelaskan kriteria-kriteria yang diperbolehkan untuk dapat terjadinya monopoli yaitu:

1. Monopoli diberikan kepada penemu barang baru, seperti *oktroi* dan paten, maksudnya untuk memberikan insentif bagi pemikiran yang kreatif dan inovatif;
2. Monopoli yang diberikan pemerintah kepada BUMN, lazimnya karena barang yang diproduksi menguasai hajat hidup orang banyak misalnya listrik oleh PLN, perhubungan oleh Garuda Indonesia, komunikasi oleh Telkom, dan lain-lain;
3. Monopoli yang diberikan kepada perusahaan swasta dengan kredit pemerintah;
4. Monopoli dan kedudukan monopolistik yang diperoleh dengan cara natural karena monopolis menang dalam persaingan yang dilakukan dengan cara sehat. Dalam hal demikian memang tidak apa-apa, namun *entry* (masuknya siapa saja ke dalam investasi yang sama) harus terbuka lebar-lebar;

<sup>2</sup> L.J. Van Apedorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua puluh dua, PT. Pradnya Paramita, hlm. 22.

<sup>3</sup> Emmy Pangaribuan, 1999, *Analisis Hukum Ekonomi terhadap Hukum Persaingan*, Penataran Hukum Perdata & Ekonomi, FH UGM, Yogyakarta, hlm. 5.

<sup>4</sup> Sudirman Said, et. al, (Ed.), 2003, *Kebangkrutan Bangsa*, hlm. 6.

<sup>5</sup> Kwik Kian Gie, 1994, *Saya Bermimpi Jadi Konglomerat*, Gramedia, Jakarta, hlm. 243-244.

5. Monopoli atau kedudukan monopolistik yang diperoleh secara natural karena investasinya yang terlampau besar, sehingga hanya ada satu saja yang berani dan bisa merealisasikan investasinya. Meski demikian, pemerintah harus tetap bersikap persuasif dan kondusif di dalam memecahkan monopoli;
6. Monopoli atau kedudukan monopolistik yang terjadi karena pembentukan kartel ofensif; dan
7. Monopoli yang diberikan kepada suatu organisasi dengan maksud untuk membentuk dana bagi yayasan, yang dananya lalu dipakai untuk tujuan tertentu, seperti kegiatan sosial dan sebagainya.

Kondisi monopolistik di atas sebagian besar terjadi karena peran negara yang memberikan kondisi monopolistik kepada suatu usaha, baik usaha negara, usaha swasta maupun koperasi.<sup>6</sup> Kartasmita mengatakan ada empat bidang yang menjadi fungsi strategis negara dikaitkan dengan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.<sup>7</sup> Keempat fungsi tersebut adalah :

1. Penegakan hukum yang adil. Dalam hal ini keadilan hukum merupakan landasan bagi keadilan ekonomi atau sebagai prasyarat dari proses kegiatan ekonomi yang adil;
2. Menciptakan persaingan yang sehat. Dengan tetap berasumsi bahwa pasar merupakan mekanisme yang mengatur kehidupan ekonomi, maka tanpa

adanya iklim persaingan yang sehat hanya akan menghasilkan ketidakadilan dalam kesempatan untuk berkiprah dalam kehidupan ekonomi;

3. Peranan redistribusi. Terbukanya kesempatan, masih tetap tidak dapat menjamin adanya distribusi kesejahteraan yang dianggap adil oleh masyarakat. Ini berarti kebijaksanaan dan pelaksanaan distribusi harus sekaligus memperkuat kemampuan lapisan ekonomi rakyat untuk bersaing dan memperoleh kesempatan;
4. Menunjang tercapainya demokrasi ekonomi dibidang pemenuhan kebutuhan dasar rakyat.<sup>8</sup>

Bagian konsiderans menimbang dari UULPM menunjukkan empat latar belakang lahirnya UULPM ini yaitu :

1. Bahwa pembangunan bidang ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;
2. Bahwa demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar;
3. Bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi per-

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 350.

<sup>7</sup> Ginanjar Kartasmita, *Agenda Pembangunan Ekonomi Nasional sebagai Dasar Pembentukan Ekonomi Nasional*, Pelita No. XXI -6339, 10 Juni 1994, hlm. 4.

<sup>8</sup> *Ibid*. hlm. iv.

saingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian Internasional;

4. Bahwa untuk mewujudkan point 1,2 dan 3 atas usul DPR perlu disusun UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>9</sup>

Keempat aspek yang melatarbelakangi pembentukan UULPM dimaksudkan untuk mencapai persaingan yang sehat dan wajar dalam dunia usaha dan sekaligus menunjukkan bahwa selama ini di Indonesia telah terjadi praktek-praktek persaingan yang tidak sehat baik itu karena kepintaran pelaku usaha untuk mendekati pihak pemerintah atau karena apapun juga. Dampaknya pada akhirnya dialami oleh masyarakat, karena masyarakat yang harus menanggung akibatnya misalnya terhadap harga yang tidak kompetitif. Banyak kondisi yang merusak sendi-sendi perekonomian sehingga masyarakat yang adil dan makmur sampai kini belum terwujud. Padahal cita-cita ini ada sejak tahun 1945 dan kini sudah 63 tahun cita-cita itu belum tercapai, salah satu penyebabnya adalah perilaku dari pelaku usaha dan para *stakeholders*.

Pasal 2 UULPM menyatakan bahwa pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseim-

bangkan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Pasal 3 UULPM menguraikan tujuan pembentukan UU ini yaitu:

- a. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil;
- c. Mencegah praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha, dan
- d. Tercapainya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.<sup>10</sup>

Persaingan dapat mendorong ke arah peningkatan perekonomian, memungkinkan terciptanya kekuatan pasar yang tersebar, tidak dikuasai oleh satu pelaku ekonomi tertentu. Hal itu akan membuka lapangan usaha yang lebih luas bagi perusahaan lain dan diharapkan akan membuka pertumbuhan usaha-usaha wiraswasta, mempertahankan adanya persaingan sehat antara perusahaan-perusahaan maka akan terwujud iklim usaha yang kondusif, dan tidak melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persa-

<sup>9</sup> Bagian Konsiderans UU Nomor 5 Tahun 1999.

<sup>10</sup> Bab II Asas dan Tujuan UU Nomor 5 Tahun 1999.

ingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.<sup>11</sup> Sedangkan Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.<sup>12</sup>

## **B. Hukum Persaingan Usaha di Beberapa Negara**

### **1. Hukum Persaingan Usaha di Amerika Serikat (AS)**

Di AS hukum persaingan usaha dikenal dengan nama “*Antitrust Law*”, awal terbentuknya hukum persaingan di AS adalah dalam rangka mengakomodasi keinginan akan hak untuk bersaing (*the right to compete*). Peraturan perundang-undangan paling awal yang mengatur tentang persaingan usaha adalah *Act to Protect Trade and Commerce Against Unlawful Restraints and Monopolies*, yang dikeluarkan oleh kongres pada tahun 1890 dan lebih populer dengan sebutan *Sherman Act*. Selanjutnya pada tahun 1914 *Sherman Act* disempurnakan dengan dikeluarkannya *Act to Supplement Existing Laws Against Unlawful Restraints and Monopolies* yang populer dengan sebutan *Clayton Act*. Pada tahun yang sama diterbitkan *Act to Create a Federal Trade Commission, to Define Its Powers and Duties, and For Other purposes* yang lebih dikenal dengan nama *Federal Trade Commission Act*.<sup>13</sup>

Pasal (*Section*) 1 *Sherman Act* ditentukan bahwa setiap perjanjian yang menghambat perdagangan (*trade and commerce*) dinyatakan tidak sah dan dapat dikenai sanksi denda maupun kurungan penjara apabila terbukti. Pasal 2 mengatur tentang larangan melakukan monopoli dan yang dapat dikenai sanksi denda dan atau kurungan penjara. *Clayton Act* mengatur tentang larangan terhadap tindakan yang mempunyai dampak terhadap persaingan. Ada empat tindakan yang dianggap tidak sah (*unlawful*), yaitu diskriminasi harga (*price discrimination*), kontrak yang bersifat mengikat (*tying*) dan tertutup (*exclusive*), “*merger*” yang dilakukan oleh perusahaan dan rangkap jabatan. Tindakan-tindakan tersebut dianggap tidak sah sepanjang berakibat pada berkurangnya persaingan (*lessen competition*) atau menjurus pada praktek monopoli. *Robinson-Patman Act* mengatur lebih lanjut tentang diskriminasi harga yang diatur dalam Pasal 2 *Clayton Act*.

Di AS badan yang mempunyai kewenangan untuk menangani administrasi hukum persaingan adalah *Federal Trade Commission* untuk menafsirkan dan melaksanakan ketentuan hukum persaingan, diantaranya *Clayton Act*, *Robinson Patman Act*, *Unfair Trade Practices Act*. Pelaksanaan *Sherman Act* tetap menjadi kewenangan eksklusif dari peradilan *Federal*. FTC-AS beranggotakan 5 orang. Kelima anggota yang ditunjuk oleh Presiden setelah mendapat persetujuan dari

<sup>11</sup> Pasal 1 angka 2 UU Nomor 5 Tahun 1999.

<sup>12</sup> Pasal 1 angka 6 UU Nomor 5 Tahun 1999.

<sup>13</sup> Ayuda D. Prayoga, et. al. (Ed.), 1999, *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturinya di Indonesia*, Proyek Elips, Jakarta, hlm. 31.

senat. *FTC-AS* mempunyai kewenangan untuk menindak terjadinya persaingan tidak sehat. *FTC* dapat memberikan perintah penghentian atas suatu tindakan yang diduga merupakan pelanggaran pada saat itu juga, dan proses pemeriksaan tetap berlangsung.<sup>14</sup> Dalam menjalankan tugasnya *FTC-AS* mempunyai kewenangan untuk mewajibkan pelaku usaha, baik individu maupun badan hukum menjawab berbagai pertanyaan. Disamping *FTC-AS*, badan yang menangani masalah persaingan adalah Departemen Kehakiman (*Departemen of Justice*). Dalam Departemen Kehakiman terhadap sebuah divisi yang disebut sebagai *Antitrust Division*.

Kedudukan *FTC* dipertegas dengan adanya penegasan di dalam *FTC Act* yang menggambarkan penegasan peradilan terhadap kedudukan *FTC* sebagai lembaga yang memiliki kewenangan khusus di bidang persaingan usaha.<sup>15</sup> Dari penegakan Hukum Persaingan Usaha di AS, terlihat bahwa *FTC* tidak memiliki kewenangan absolute atas kasus persaingan usaha tetapi adanya suatu respek (*deference* atau *comity*) terhadap putusan *FTC* oleh pengadilan. Apabila pengadilan menemukan terjadinya kesalahan pada prosedur pemeriksaan di *FTC*, putusan tersebut tidak dibatalkan melainkan akan dikembalikan (*remand*) kepada *FTC* untuk dilakukan pemeriksaan ulang sesuai prosedur.<sup>16</sup>

## 2. Hukum persaingan di Jepang

Hukum persaingan di Jepang dikenal dengan istilah *Antimonopoly Law* (*Dokusen*

*Kinshiho*). Peraturan perundang-undangan yang utama dalam hukum persaingan Jepang adalah *Law Concerning the Prohibition of Private Monopoly and Preservation of Fair Trade* (UU Anti Monopoli Jepang) yang diundangkan pada tahun 1947. Pada awal berlakunya UU Antimonopoli Jepang, UU ini diberlakukan secara ketat, namun dalam perjalanannya pemberlakuannya tidak seketat pada awalnya. Bahkan seorang pengamat dari Amerika mengatakan bahwa penegakan hukum UU Antimonopoli Jepang dilakukan setengah hati apabila dibandingkan dengan AS. Di Jepang, yang dilarang adalah monopoli yang dilakukan oleh swasta (*private monopolization*), hambatan tidak wajar pada perdagangan (*unreasonable restraint of trade*), dan praktek bisnis yang tidak sehat (*unfair business practices*).<sup>17</sup>

Larangan lainnya yang diatur adalah tentang merger, akuisisi dan larangan terhadap perusahaan induk (*holding company*), kartel, kegiatan asosiasi perdagangan yang dapat menghambat persaingan, boikot, pengaturan *exclusive dealing*, *resale price maintenance*, penyalahgunaan posisi dominan dan perjanjian dengan pihak asing. Penegakan hukum persaingan di Jepang dilakukan oleh sebuah badan yang disebut *Fair Trade Commission*. Keberadaan *FTC* Jepang diatur secara rinci dalam Bab 8 dari UU Antimonopoli Jepang. Keberadaan badan ini banyak meniru *FTC-AS*. *FTC* Jepang merupakan badan administratif yang independen. *FTC* Jepang terdiri dari satu

<sup>14</sup> Ningrum Natasya Sirait, et. al. (Ed.), 2003, *Peran Lembaga Peradilan dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*, Patnership for Business Competition PBC, Jakarta, hlm. 61.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 39.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 46.

<sup>17</sup> Ayuda D. Prayoga, et.al. (Ed.), *Op. cit.*, hlm. 35.

orang ketua dan empat orang anggota yang kesemuanya ditunjuk oleh Perdana Menteri setelah mendapat persetujuan dari Parlemen. Dalam melaksanakan tugasnya *FTC* Jepang dibantu oleh sebuah sekretariat yang mempunyai kurang lebih 500 personil.<sup>18</sup>

Pada dasarnya wewenang *FTC* Jepang dapat dibagi menjadi tiga kategori yaitu: (a) kewenangan yang bersifat administrative, (b) kewenangan yang bersifat quasi legislatif, dan (c) kewenangan yang bersifat quasi yudikatif. Bagi pihak yang merasa tidak puas dengan putusan dari *FTC* Jepang dapat mengajukan banding pada Pengadilan Tinggi Tokyo. Pengadilan Tinggi memiliki yurisdiksi eksklusif dan merupakan pengadilan tingkat pertama sehubungan dengan putusan yang dikeluarkan oleh *FTC* Jepang.<sup>19</sup>

### 3. Hukum Persaingan di Uni Eropa

Pada dasarnya negara di Eropa memiliki hukum persaingan masing-masing, Negara Eropa sedang menuju proses integrasi maka terdapat Uni Eropa (*Europion Union*) yang dahulu dikenal dengan Masyarakat Ekonomi Eropa (*European Economic Community*). Keberadaan Uni Eropa didasarkan pada *Treaty on The European Union* atau yang lebih dikenal dengan *Maastricht Treaty* (Perjanjian UE) merupakan suatu perjanjian yang ditandatangani pada tanggal 7 Februari 1992 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1994. Uni Eropa menyebutkannya dengan hukum persaingan *Competition Law*. Pengaturan terhadap masalah persaingan terdapat dalam perjanjian UE karena diras-

sakan kebutuhan untuk menjamin persaingan bebas di pasar tunggal (*single market*) Eropa. Sumber utama hukum persaingan di Uni Eropa adalah ketentuan yang terdapat dalam perjanjian UE. Dalam perjanjian tersebut terdapat pengaturan secara khusus tentang persaingan di bagian ketiga dengan judul *Policy of the Community* Bab I dengan judul *Rules on Competition* dimana Section I mengatur tentang *Rules Applying to Undertakings* yang terdiri dari lima pasal.<sup>20</sup> Pengaturan yang lebih rinci tentang persaingan dilakukan dengan produk hukum yang disebut *Regulation, Notices, Directives and Decisions*.

Larangan terhadap pelaku usaha (*undertaking*) diatur dalam Pasal 85 dan 86 Perjanjian UE. Pasal 85 (1) pada intinya mengatur larangan tentang perjanjian yang bersifat anti *dumping* yang mempunyai dampak (*appreciable*) terhadap perdagangan antar negara anggota dan yang dapat menghalangi, membatasi atau mendistorsi dalam Pasar Bersama (*Common Market*). Sedangkan Pasal 86 pada dasarnya mengatur tentang penyalahgunaan posisi dominan oleh pelaku usaha sepanjang hal tersebut mempunyai dampak terhadap perdagangan antar negara anggota. Dalam prakteknya berdasarkan dua pasal yang terdapat dalam Perjanjian UE yang dilarang adalah perjanjian yang bersifat horizontal, perjanjian yang bersifat vertikal, merger, usaha patungan, dan penyalahgunaan posisi dominan. Perjanjian yang bersifat horizontal yaitu perjanjian pembagian wilayah (*market sharing*), perjanjian untuk mengalokasi kuo-

<sup>18</sup> Ayudha D. Prayoga, et. al. (Ed.), *Ibid*, hlm. 36.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 36.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 37.



ta, perjanjian untuk menetapkan harga (*price fixing*), perjanjian untuk memboikot (*collective boycott*). Sedangkan perjanjian yang bersifat vertikal adalah perjanjian distribusi dan pembelian eksklusif (*exclusive distribution dan exclusive purchasing*), perjanjian yang mengatur *resale price maintenance*, perjanjian keagenan yang eksklusif. *Merger* antara perusahaan juga dilarang sepanjang *merger* tersebut berakibat pada pemusatan kekuatan ekonomi. Dalam penyalahgunaan posisi dominan yang dilarang adalah yang berkaitan dengan *relevant product market geographical market* dan *dominasi*.<sup>21</sup>

Penegakan hukum persaingan di UE dilakukan oleh *European Commission* (disebut Komisi). Komisi mempunyai peran yang penting dimana ia memiliki kewenangan untuk menuntut kasus-kasus dan menghentikan pelanggaran terhadap hukum persaingan. Untuk itu komisi mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan, termasuk memaksa perusahaan untuk membuka informasi yang dimintakan dan menyerahkan informasi-informasi tersebut pada penyelidikan ditempat komisi. Komisi juga memiliki kewenangan untuk mengenakan denda dan mengambil putusan sela. Komisi satu-satunya yang dapat mengabulkan pengecualian (*negative clearance*) yang dimintakan oleh perusahaan berdasarkan Pasal 85 ayat (1) Perjanjian UE.

Dalam komisi terdapat sebuah bagian yang disebut sebagai *Directorate General IV* yang bertanggungjawab terhadap kebijakan persaingan antara anggota UE. Terhadap putusan komisi dapat dimintakan banding

ke *Court of Justice*. Disamping komisi yang dapat juga memberi keputusan apakah terjadi tidaknya pelanggaran terhadap hukum persaingan adalah *Court of First Instance* ini terutama memutus perkara rumit yang berhubungan dengan bantuan dari negara dan kasus antidumping.<sup>22</sup>

### C. Tugas dan Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Pasal 30 ayat (1) UULPM menentukan bahwa KPPU mengawasi pelaksanaan UULPM; ayat (2) menentukan bahwa KPPU merupakan lembaga independen yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah serta pihak lain, dan ayat (3) menentukan bahwa dalam pelaksanaan tugasnya KPPU bertanggung jawab kepada Presiden. Anggota KPPU diangkat oleh Presiden setelah mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedudukan KPPU dalam menjalankan tugas dan kewenangannya diatur dalam Pasal 35 dan 36 UULPM. Pasal 35 UULPM menentukan tugas KPPU antara lain; melakukan penilaian terhadap perjanjian yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli, melakukan penilaian ada atau tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli, mengambil tindakan sesuai wewenang komisi, memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli. Pasal 36 UULPM menentukan wewenang komisi meliputi; menerima laporan dari masyarakat dan atau pelaku usaha tentang dugaan

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 35.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 39.



terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, melakukan penelitian tentang dugaan tersebut, melakukan penyelidikan dan/ atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli, menyimpulkan hasil penyelidikan, memanggil pelaku usaha, menghadirkan saksi, memeriksa alat bukti, memutus dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian dipihak pelaku usaha lain dan masyarakat, memberitahukan putusan komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan/ atau persaingan usaha tidak sehat, dan menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UULPM.<sup>23</sup>

Tugas dan kewenangan KPPU ini menyerupai lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif serta konsultatif.<sup>24</sup> Dikatakan menyerupai lembaga eksekutif karena KPPU dapat melaksanakan atau mengeksekusi kewenangan yang diberikan oleh UULPM dan peraturan yang dibuat oleh KPPU dalam rangka pengimplementasian hukum persaingan usaha. Dikatakan yudikatif karena kewenangan KPPU melakukan fungsi untuk melakukan penyelidikan, serta memutus bahkan menjatuhkan hukuman administratif atas perkara yang diperiksanya termasuk memberikan sanksi ganti rugi kepada pihak yang dirugikan dan denda kepada pihak yang melanggar UULPM dan memakai sebagai dasar argumentasi penegakan hukum persaingan usaha. Dikatakan menyerupai lembaga legislatif karena berdasarkan kewenangan KPPU dapat membuat pengaturan-pengaturan yang

tidak hanya berlaku internal tetapi juga pengaturan yang mengikat eksternal kepada publik, misalnya prosedur penyampaian laporan dan penanganan perkara yang diajukan kepada komisi. Dikatakan menyerupai lembaga konsultatif karena salah satu tugas KPPU adalah untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam hal yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>25</sup>

Kedudukan KPPU dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya mengatasi dan menyelesaikan kasus yang melanggar UULPM dalam prakteknya mengalami banyak kendala dan putusan KPPU banyak dibatalkan oleh Pengadilan Negeri begitu diajukan keberatan oleh pelaku usaha. Beberapa contoh kasus putusan KPPU yang dibatalkan oleh Pengadilan Negeri adalah Putusan KPPU No.03/KPPU/-I/2002 Tender Penjualan Saham PT Indomobil Sukses Internasional, Putusan KPPU Nomor 03/KPPU/-I/2003 Kargo Surabaya-Makassar, Putusan KPPU Nomor 04/KPPU/-I/2003 Jakarta Internasional Cargo Terminal, putusan KPPU terhadap divestasi 2 (dua) unit kapal tanker milik Pertamina yakni *VLCC (Very Large Crude Carrier)*, oleh KPPU dinyatakan terjadi persekongkolan dalam pelaksanaan tender VLCC tersebut.

Berikut diuraikan Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2002 Tender Penjualan Saham Indomobil. Tanggal 20 November 2001, BPPN dan PT Holdiko Perkasa mengumumkan tender penjualan 72,63% saham

<sup>23</sup> Pasal 35 dan Pasal 36 UU Nomor 5 Tahun 1999.

<sup>24</sup> Natasya Ningrum Sirait, 2003, *Assosiasi dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Penerbit Pustaka Bangsa Press, hlm. 4.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 5-6.

milik pemerintah di PT. Indomobil Sukses Internasional Tbk (IMSI). Tiga peserta memasukkan penawaran akhir pada tanggal 4 Desember 2001, yaitu PT Alpha Sekuritas Indonesia, PT Bhakti Asset Management dan PT Cipta Sarana Duta Perkasa (CSDP). Tanggal 5 Desember 2001, PT CSDP dinyatakan sebagai pemenang dalam *tender* divestasi tersebut, dengan penawaran total senilai Rp.625 milyar. Padahal ketika diambil alih pemerintah nilai saham dan *convertible bond* yang dijual tersebut adalah sekitar Rp.2,5 trilyun. Pelaksanaan dan hasil *tender* mengandung sejumlah kegagalan, misalnya harga penjualan saham yang rendah, waktu pelaksanaan *tender* yang singkat, peserta *tender* yang terbatas dan indikasi pelanggaran prosedur *tender*. Kegagalan ini diperkuat oleh data dan informasi yang mengarah pada indikasi awal yang kuat tentang adanya pelanggaran UULPM. KPPU melakukan pemeriksaan sesuai prosedur yang diatur dalam UULPM. Berdasarkan bukti-bukti yang ada Majelis Komisi mengambil keputusan yang intinya adalah:

1. Menyatakan PT Holdiko Perkasa (terlapor) dan PT Deloitte & Touche FAS (terlapor X), secara sah dan meyakinkan telah melanggar Pasal 22 UULPM melakukan tindakan persekongkolan yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dengan pelaku usaha peserta *tender* yaitu PT Cipta Sarana Duta Perkasa (terlapor III), PT Bhakti Asset Management (terlapor VIII) dan PT Alpha Sekuritas Indonesia (terlapor IX), secara terang-terangan dan atau diam-diam berupa tidak menolak keikutsertaan ketiga peserta *tender* tersebut dalam *tender* penjualan saham dan *converti-*

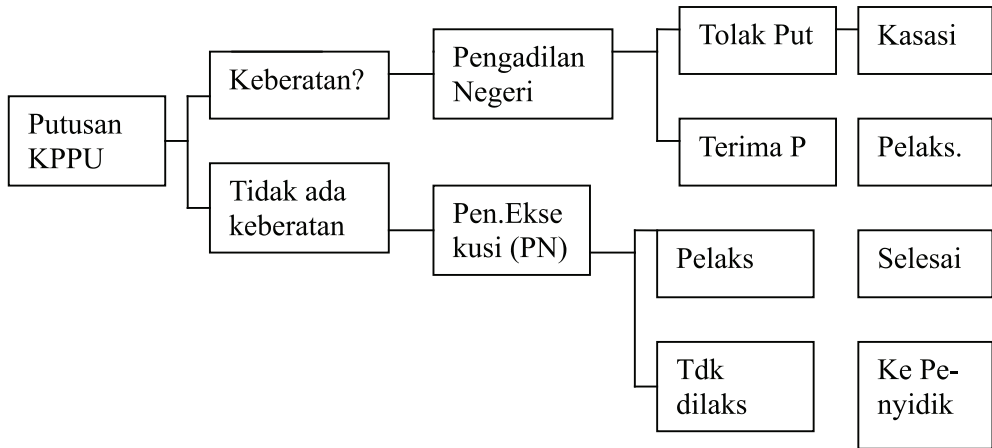
*ble bonds* PT Indomobil Sukses Internasional walaupun mengetahui ketiga peserta *tender* tersebut tidak memenuhi persyaratan dan/ atau melanggar prosedur.

2. Menyatakan PT Trimegah Securitas (terlapor II), PT Cipta Sarana Duta Perkasa (terlapor III), Pranata Hajadi (terlapor IV), Jimmy Masrin (terlapor V), PT Bhakti Asset Management (terlapor VIII) dan PT Alpha Sekuritas Indonesia (terlapor IX) secara bersama-sama dengan sah dan menyakinkan melanggar Pasal 22 UULPM karena melakukan persekongkolan di antara mereka yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat berupa tindakan saling menyesuaikan dan/ atau membandingkan dokumen *tender* dan atau menciptakan persaingan semu dan/ atau memfasilitasi suatu tindakan untuk memenangkan PT Cipta Sarana Duta Perkasa dalam *tender* penjualan saham dan *convertible bonds* PT Indomobil Sukses Internasional.

#### **D. Pengajuan Upaya Hukum Keberatan**

Pada halaman berikut terdapat skema yang menggambarkan kemungkinan yang terjadi setelah putusan KPPU:

Skema tersebut merupakan kemungkinan yang dilakukan para pihak atas putusan KPPU oleh pelaku usaha mengajukan upaya keberatan ke pengadilan negeri tempat kedudukan pelaku usaha, ini diatur dalam Pasal 44 ayat (2) UULPM, menyebutkan pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima



pemberitahuan putusan tersebut. Setiap pelaku usaha yang keberatan atas putusan KPPU masih dapat memperjuangkan haknya ke Pengadilan Negeri melalui upaya hukum keberatan ini, dengan pembatasan waktu 14 hari sejak salinan putusan diterima oleh para pihak. Pengadilan negeri yang dimaksud adalah pengadilan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, di tempat kedudukan hukum pelaku usaha.<sup>26</sup> Pihak yang berkeberatan terhadap putusan pengadilan negeri dalam waktu 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung (Pasal 45 ayat (3)).

Upaya hukum keberatan yang diatur juga dalam Pasal 1 butir 1, Pasal 1 butir 4 dan Pasal 4 ayat (1) Perma Nomor 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU, dan dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2006 Pasal 61 ayat (1) tentang Tata cara Penanganan Perkara di KPPU, Pasal 61 ayat (1) pemo-

hon berhak mengajukan Keberatan terhadap Putusan Termohon dalam tenggang waktu 14 hari kerja terhitung sejak menerima pemberitahuan putusan dari termohon.

#### E. Penutup

Dari hasil pemeriksaan KPPU atas kasus tersebut, mendapatkan bukti-bukti adanya persekongkolan antara panitia tender dalam hal ini adalah BPPN dan PT Holdiko Perkasa dengan peserta tender, serta persekongkolan yang dilakukan antara peserta tender. Bukti-bukti tersebut antara lain panitia *tender* masih menerima dokumen *tender* dari peserta *tender* walaupun telah melampaui batas waktu penyerahan dokumen tender, sekitar 20 usulan *mark-up Conditional Share Purchase Loan and Transfer Agreement* yang sama diajukan oleh masing-masing peserta *tender*, penyesuaian harga antara ketiga peserta *tender* yang bertujuan untuk memenangkan salah satu peserta *tender* dan sejumlah bukti-bukti lainnya.

<sup>26</sup> Pasal 1 angka 19 UU Nomor 5 Tahun 1999.

Ketika seluruh keberatan diajukan ke Pengadilan Negeri, Pengadilan Negeri membatalkan putusan KPPU termasuk penolakan atas kewenangan KPPU sebagai lembaga penegak UULPM di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta. Dibatalkannya putusan KPPU ini oleh pengadilan negeri menunjukkan lemahnya fungsi hukum lembaga KPPU itu sendiri, karena putusan tersebut kurang akurat dan putusannya tidak *executable*, ini merupakan kegagalan bagi KPPU, tetapi ini dapat dimaklumi berhubungan KPPU ketika memutus perkara ini belum berpengalaman.

Di sisi lain kelemahan dari kedudukan hukum KPPU adalah terletak pada hukum acara KPPU yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap putusan KPPU, dan kini telah diganti dengan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU. Juga disebabkan hukum acara KPPU tidak terkoordinasi dengan pihak terkait yaitu kejaksaan dan pengadilan negeri. Termasuk penegak hukumnya yaitu, hakim dan jaksa kurang memahami adanya kewenangan khusus pada KPPU untuk menangani kasus persaingan, karena Hukum Persaingan Usaha adalah hal yang masih asing dan baru bagi dunia peradilan Indonesia sehingga masih menimbulkan berbagai perbedaan pandangan dan penerapan.

Akan tetapi pada beberapa tahun terakhir ini hasil kerja KPPU mengalami per-

kembangan, salah satu contoh adalah Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007, tanggal 19 November 2007 kasus Temasek Holdings (Private) Limited, berkedudukan di Singapura beralamat di 60 B Orchard Road # 06-18 Tower 2, the Atrium@Orchard, Singapura 238891. Amar putusan KPPU antara lain adalah menyatakan bahwa Temasek Holdings, Pte, Ltd. Bersama-sama dengan Singapore Technologies Telemedia Pte., Ltd., STT Communication Ltd. Asia Mobile Holding Company Pte, Ltd., Indonesia Communication Limited., Indonesia Communications Pte., Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte., Ltd., terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 27 huruf a UU Nomor 5 Tahun 1999. Kemudian diajukan keberatan oleh Kuasa hukum Temasek, Pte., Ltd., ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan sudah bersidang sejak tanggal 13 Februari 2008 dan sudah diputus oleh pengadilan negeri Jakarta Pusat dengan amar putusannya pada intinya menguatkan putusan KPPU. Kemudian pelaku usaha mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan Mahkamah Agung dengan Hakim Ketua Bagir Manan telah memutus dalam putusannya menolak kasasi yang diajukan oleh pelaku usaha.<sup>27</sup> Harus diakui pergulatan panjang bagi KPPU dalam penegakan hukum persaingan usaha, dan semakin menunjukkan hasil yang lebih baik. Memang tidak mudah untuk mewujudkan iklim usaha yang kondusif tetapi penegakan hukum persaingan usaha harus tetap diupayakan.

---

<sup>27</sup> Bisnis Indonesia, "Mahkamah Agung", <http://www.kppu.go.id>, 19 September 2008.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Adi, Rianto, 2004, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta.
- Alma, Buchari, 1992, *Pengantar Bisnis*, Alfabeta, Bandung.
- Apeldoorn, L.J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramitha, Jakarta.
- Badrulzaman, Mariam Darus, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994.
- Black, Campbell Henry, 1990, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, St. Paul, Minn, West Publishing, Co.
- Bogert, George Gleason, 1952, *Law of Trusts*, Third Edition, Hornbook Series, St. Paul, Minn, West Publishing, Co.
- Choper, Jesse H., et. al., 2002, *Selected Federal and State Administrative And Regulatory Laws*, P.O. Box 64526, St. Paul, MN 55164-0526.
- Conte, Christopher, tanpa tahun, *Garis Besar Ekonomi Amerika Serikat*, Penerbit Lembaga Penerangan, Amerika Serikat.
- Czako, Judith, et. al., 2003, *A Handbook on Anti-Dumping Investigations*, Cambridge, University Press, WTO.
- Erawaty, A.F. Elly, 1999, *Membenahi Perilaku Pelaku Bisnis Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Friedman Lawrence M., 1986, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, Russel Sage Fondation.
- Fromm, Bill, Tanpa tahun, *Kocak dan Menyenangkan Sepuluh Hukum Bisnis dan Bagaimana Melanggarnya*.
- Fuadi, Munir, 2003, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1996, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek, Buku Kesatu*, PT.Citra Aditya Bankti, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1994, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek, Buku Kedua*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1996, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek, Buku Ketiga*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1995, *Hukum tentang Pembiayaan Dalam Teori dan Praktek*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1996, *Hukum Perkreditan Kontemporer*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1999, *Pasar Modal Modern*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Friedman, W., 1990, *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis & Problema Keadilan*, Rajawali Press, Jakarta.
- Funk. William F., and Seamon. Richard H., *Administrative Law*, Aspen Law & Business A division of Aspen Publishers, Inc, New York, Gaithersburg.
- Gellhorn, Ernest, 1994, *Antitrust Law and Economics in a Nutshell*, Fourth Edition, West Group.
- Gie, Kwiek Kian, 1994, *Saya Bermimpi Menjadi Konglomerat*, Gramedia, Jakarta.
- Hansen, Knud, et. al., 2002, *Law Concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition*, Katalis, Publishing-Media Services, Jakarta.